CAS - 8 M
C.G. - P.L. 57
AIDE PERS. ET FAM.

Conseil de la famille
et de l'enfance
Québec

Sortir les familles de la pauvreté

Mémoire sur le projet de loi no 57
Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

Déposé à
la Commission des affaires sociales
Assemblée nationale du Québec

par le
Conseil de la famille et de l'enfance

Le 15 septembre 2004

Ce mémoire a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance à sa réunion du 26 septembre 2004 et a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

M^me^ Suzanne Amiot
M^me^ Marguerite Blais
M^me^ Huguette Labrecque
M. Gilles Prud'Homme
M. Jean-Nil Thériault

Recherche et rédaction : M^me^ Danielle Aubert, analyste-conseil

Coordination : M^me^ Isabelle Bitaudeau, secrétaire générale

Direction : M^me^ Marguerite Blais, présidente

Soutien technique : M^me^ Céline Gariépy

Responsable des communications : M^me^ Odette Plante

La traduction et la reproduction totale ou partielle de ce mémoire sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

Conseil de la famille et de l'enfance
900, boulevard René-Lévesque Est
Place Québec, bureau 800
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphones : 418 646-7678
1 877 221-7024
Télécopieur : 418 643-9832
Courriel : conseil.famille.enfance@cfe.gouv.qc.ca
Site : www.cfe.gouv.qc.ca

©2004
Conseil de la famille et de l'enfance
Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Septembre 2004
ISBN : 2-550-43176-6

Table des matières

Résumé 4

Introduction 5

Des réalités à ne pas oublier 7

Des éléments à considérer 9

1. L'amélioration significative des conditions de vie doit prévaloir 9
2. La structure des programmes d'aide financière ne doit pas être préjudiciable 10
3. La protection des prestations de base doit être assurée 11
4. Les mesures incitatives doivent être accessibles et adaptées 12
5. La dignité doit être préservée 13
6. Le bien-être des enfants doit être prioritairement assuré 14
7. Les pouvoirs discrétionnaires doivent être utilisés en dernier recours 15
8. Les dispositions concernant les enfants majeurs aux études doivent être examinées 16

Recommandations 17

Conclusion 19

Composition du Conseil de la famille et de l'enfance 20

Résumé

Le projet de loi n° 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, contribuera-t-il à l'amélioration durable de la situation des familles qui vivent dans la pauvreté? Le soutien financier consenti évitera-t-il les cycles de pauvreté? Ce sont ces questionnements qui ont amené le Conseil de la famille et de l'enfance à déposer à la Commission des affaires sociales son Mémoire *Sortir les familles de la pauvreté*.

En déposant ce projet de loi, le gouvernement donne suite à ses obligations à l'égard de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Le Conseil de la famille et de l'enfance reconnaît que des investissements financiers importants ont été annoncés par le gouvernement dans sa lutte contre la pauvreté, et ce, dans des domaines variés. Le Conseil souscrit aux orientations gouvernementales d'axer les interventions sur une approche incitative plutôt que coercitive et de favoriser l'insertion sociale. Il souhaite que les ressources financières et humaines viennent appuyer cette approche par une offre de services variés, adaptés aux situations et disponibles sur l'ensemble du territoire.

Le Conseil aurait toutefois souhaité, à certains égards, que la réforme proposée soit plus audacieuse, notamment en garantissant la couverture des besoins essentiels. Le Conseil regrette que le gouvernement n'ait pas divulgué la teneur des changements réglementaires. Ainsi, des éléments essentiels à l'estimation du niveau de soutien économique demeurent inconnus.

Le bien-être des enfants doit être assuré. Or, les conditions économiques des parents influencent le développement des enfants. Le projet de loi devrait s'inscrire dans une approche globale et s'harmoniser avec une politique familiale. Il faut toutefois distinguer la lutte contre la pauvreté de la politique familiale. À cet égard, le Conseil s'interroge sur le choix du titre de la loi lequel semble susceptible de créer une ambiguïté.

Par ailleurs, la structure d'aide financière proposée, qui maintient la distinction des programmes d'aide selon l'aptitude à l'emploi, n'a pas su convaincre le Conseil de la famille et de l'enfance qu'il s'agit d'une bonification de ce qui prévaut actuellement. Le Conseil est préoccupé par le fait que la réglementation pourrait faire varier les règles et les modalités pour chacun des programmes, sans que n'en soit démontrée la pertinence, tout en accroissant le risque de stigmatisation des prestataires. De plus, le Conseil manifeste ses inquiétudes à l'égard de l'utilisation de pouvoirs discrétionnaires, d'autant plus que ceux-ci ne donnent droit à aucun mécanisme d'appel.

Il invite le gouvernement à revoir certaines dispositions du projet de loi, notamment en ce qui concerne la réduction des prestations pour défaut de paiement du loyer, la comptabilisation des pensions alimentaires et le statut des enfants majeurs aux études.

Le Conseil de la famille et de l'enfance invite le gouvernement à garder le cap sur la réduction de la pauvreté dans des délais raisonnables. Il souhaite qu'en tant que société, le Québec se dote d'une loi d'aide sociale qui améliore de façon significative le sort des familles en situation de pauvreté. Le projet de loi et sa réglementation doivent contribuer à assurer un milieu de vie adéquat au développement des enfants. Il faut viser à sortir les familles de la pauvreté de façon durable.

Introduction

Portée par un mouvement collectif sans précédent, l'Assemblée nationale du Québec adoptait à l'unanimité, en décembre 2002, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Celle-ci oblige le gouvernement à adopter et à rendre public un plan d'action gouvernemental précisant les activités qu'il prévoit réaliser pour atteindre les buts poursuivis. Selon la Loi, le plan doit aussi proposer des modifications au Programme d'assistance-emploi, notamment pour introduire le principe d'une prestation minimale.

En avril 2004, le gouvernement a publié le *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir* dans lequel des modifications au programme d'aide sociale sont prévues. Le 11 juin suivant, M. Claude Béchard, ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, a déposé le projet de loi n° 57 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.*

Devant l'importance de ce projet de loi pour les familles qui se retrouvent dans des situations de difficultés financières, le Conseil de la famille et de l'enfance, conformément à sa mission, présente à la Commission des affaires sociales son Mémoire *Sortir les familles de la pauvreté.*

Dans la lignée de ses travaux antérieurs[1], le Conseil poursuit sa réflexion dans le présent mémoire en promouvant le respect des droits et de la dignité des familles vivant dans la précarité financière et en recherchant l'amélioration de leur situation économique de façon à favoriser le développement des enfants.

Le Conseil de la famille et de l'enfance reconnaît que des investissements financiers importants ont été annoncés par le gouvernement dans sa lutte contre la pauvreté et ce, dans des domaines variés. Il a aussi accueilli favorablement la mise en place en janvier 2005 des programmes *Soutien aux enfants* et *Prime au travail* qui sont susceptibles de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des familles à bas revenus.

Il lui apparaît essentiel que ce projet de loi s'harmonise avec une politique familiale globale et s'inscrive dans une politique fiscale qui réduit les écarts économiques entre les ménages. Par ailleurs, il cherche à évaluer si les changements proposés par le projet de loi n° 57 sont susceptibles d'améliorer la situation des familles qui ont des enfants à charge, de telle sorte que celles-ci puissent se sortir du cycle la pauvreté.

[1] Conseil de la famille et de l'enfance. *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille. Mémoire concernant les orientations et les perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté Ne laisser personne de côté.* Novembre 2001, 25 pages et *Un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles. Mémoire sur l'Énoncé de politique concernant la stratégie nationale sur le projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.* Septembre 2002, 27 pages.

C'est sous cet angle que s'est porté le regard du Conseil. Ceci l'amène à soumettre quelques considérations qu'il souhaite partager avec les membres de la Commission, en faisant valoir que :

- l'amélioration significative des conditions de vie doit prévaloir;
- la structure des programmes d'aide financière ne doit pas être préjudiciable;
- la protection des prestations de base doit être assurée;
- les mesures incitatives doivent être accessibles et adaptées;
- la dignité doit être préservée;
- le bien-être des enfants doit être prioritairement assuré;
- les pouvoirs discrétionnaires doivent être utilisés en dernier recours;
- les dispositions concernant les enfants à charge aux études doivent être examinées.

Des réalités à ne pas oublier

L'analyse d'un projet de loi qui régira les conditions d'admissibilité à l'aide sociale et le niveau de vie de plusieurs milliers de familles québécoises ne peut se faire sans tenir compte de quelques données qui situent la réalité des familles aux prises avec des conditions économiques précaires.

Le *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi, Avril 2004*, publié par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, dénombre 354 540 ménages. De ceux-ci, 76 050 ménages ont des enfants à charge. Ces familles regroupent 133 800 enfants. Peut-on anticiper une amélioration du niveau de vie de ces enfants avec la mise en oeuvre du projet de loi n° 57?

Tableau 1 **Répartition des familles avec enfants au Programme d'assistance-emploi**

Familles monoparentales	52 332	84 444	633,42 $
Couples avec enfant(s)	23 718	49 356	935,49 $
Total	76 050	133 800	s/o

Tiré du *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi, Avril 2004*, Tableau 1. Disponible sur le site MESSF, consulté en date du 3 août 2004.

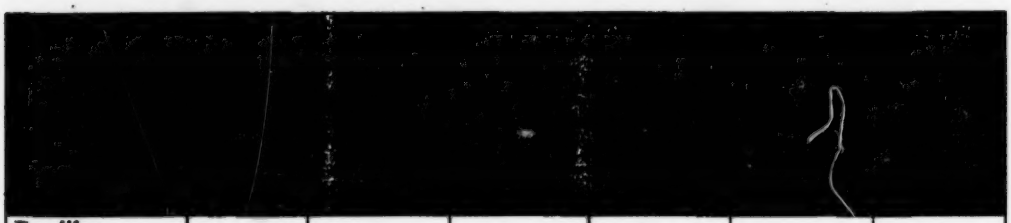
La *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* distingue les prestataires selon le type de contraintes à l'emploi. Il est estimé (tableau 2) que 7 389 adultes avec enfants ont des contraintes sévères à l'emploi. Un nombre appréciable d'adultes avec enfants (3 724) ont des problèmes de santé physique ou mentale que l'on estime temporaires, mais dont la durée peut se prolonger au moins jusqu'à douze mois.

On dénombre 1 315 familles monoparentales avec des enfants à charge dont le parent a 55 ans et plus. Un nombre important de personnes (33 614) ont des contraintes temporaires, pour des raisons de grossesse ou parce qu'il y a présence d'enfants de moins de cinq ans.

Certains adultes avec enfants (789) ont d'autres contraintes temporaires. Ce groupe est composé des individus qui s'occupent d'une personne en perte d'autonomie, des responsables d'un foyer d'accueil, des personnes placées en résidence d'accueil et des personnes réfugiées dans une maison pour victimes de violence[2].

[2] MESSF, *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi, Avril 2004*, tableau 2, p. 3.

Tableau 2 **Répartition des adultes avec des enfants selon le type de contraintes à l'emploi**



Familles monoparentales	21 685	2 718	21 572	1 315	502	4 540
Couples avec enfant(s)	29 312	1 006	12 042	1 940	287	2 849
Total	50 997	3 724	33 614	3 255	789	7 389

Tiré du *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi, Avril 2004*, Tableau 2. Disponible sur le site MESSF, consulté en date du 3 août 2004.

Notons que « 46,6 % des jeunes âgés de moins de 25 ans à l'assistance-emploi présentent des contraintes à l'emploi (temporaires ou sévères). Parmi eux, 55,6 % ont des enfants à charge de moins de cinq ans, ou sont des femmes enceintes, et 44,2 % invoquent des problèmes temporaires ou sévères à la santé. »[3].

Quoique les données disponibles ne permettent pas de ventiler le nombre d'enfants selon le type de contraintes, il importe de se rappeler que de nombreux enfants vivent dans un milieu qui compte un parent aux prises avec des contraintes physiques ou mentales importantes, limitant la capacité de celui-ci d'assurer la sécurité économique de sa famille. Un soutien adéquat est d'autant plus important que la famille risque de devoir compter sur l'aide de l'État pour une période prolongée.

En avril 2004, la prestation moyenne mensuelle versée aux familles monoparentales était de 633,42 $, celle des couples avec enfants était de 935,49 $. Considérant la part importante du budget familial allouée au logement et la durée de présence à l'aide de dernier recours (17 ans en moyenne pour l'ensemble des ménages avec contraintes sévères à l'emploi et 10 ans pour les ménages avec des contraintes temporaires)[4] qui épuisent toute épargne, le Conseil invite le législateur à ne pas perdre de vue que ce projet de loi régira les conditions de vie des familles en situation de pauvreté.

[3] MESSF, *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi*, avril 2004, p. 3.
[4] MESSF, *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi*, avril 2004, p. 3.

Des éléments à considérer

I. L'AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DES CONDITIONS DE VIE DOIT PRÉVALOIR

L'article 1 du projet de loi vise à « favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes et des familles » et « à inciter les personnes à exercer des activités permettant leur insertion sociale, leur intégration en emploi et leur participation active dans la société». Tout en souscrivant à ces objectifs, le Conseil note que, tel que libellé, cet article ne semble pas garantir la couverture des besoins de base des Québécoises et des Québécois.

Certes, le gouvernement se conforme à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (article 15) en introduisant « le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celle-ci ». Toutefois, le Conseil de la famille et de l'enfance aurait souhaité que le projet de loi ait un caractère plus audacieux en garantissant, dans la loi, la couverture des besoins essentiels.

Déjà lors du dépôt du projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Conseil avait recommandé que « le projet de loi établisse un niveau de prestations d'assistance-emploi qui couvre les besoins de base des personnes seules et des familles » et que « les modalités de révision du niveau de besoins essentiels soient inscrites dans la loi pour tenir compte notamment du coût de la vie ».[5]

Il est important que, par ce projet de loi, l'État assure une amélioration des conditions de vie des personnes seules et des familles qui vivent dans la pauvreté. Un soutien financier adéquat pour éviter de se retrouver dans la pauvreté doit prévaloir.

Or, il est difficile d'estimer si les besoins essentiels seront comblés puisque le gouvernement n'a pas divulgué la teneur des changements réglementaires. Est-ce que les changements législatifs amélioreront notamment la situation des familles? Comment s'articulera l'assouplissement des règles de comptabilisation des actifs prévues dans le plan d'action gouvernemental? Comment s'établira l'échelle des prestations?

C'est ainsi que le Conseil émet des inquiétudes et appréhende un risque d'inadéquation entre l'aide financière aux adultes et leurs besoins. Des revenus insuffisants versés aux adultes qui exercent des responsabilités parentales inciteront peut-être ceux-ci à utiliser les prestations spécifiques destinées à couvrir les besoins des enfants (Prestation nationale pour enfants, Soutien aux enfants) pour combler leurs propres besoins essentiels. Les efforts des gouvernements pour assurer le bien-être et le développement des enfants risquent ainsi de se retrouver caducs.

---

[5] Conseil de la famille et de l'enfance. *Un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles. Mémoire sur l'Énoncé de politique concernant la stratégie nationale sur le projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.* Septembre 2002. p.18.

À cet égard, le Conseil souhaiterait attirer l'attention de la Commission sur le choix du titre du projet de loi (*Loi sur l'aide aux personnes et aux familles)* qui est susceptible de créer une ambiguïté. En effet, le terme « aide aux familles » suggère une référence à la politique familiale. Or, il est important d'éviter une confusion entre la lutte contre la pauvreté et la politique familiale, laquelle doit s'adresser à l'ensemble des familles. Cette distinction est d'autant plus importante que le soutien aux enfants s'exerce davantage par des mesures fiscales aux familles que par des dispositions législatives portant sur l'assistance-emploi. Le Conseil suggère d'utiliser d'autres termes, par exemple : la « Loi d'assistance sociale » ou la « Loi de solidarité sociale ».

2. *LA STRUCTURE DES PROGRAMMES D'AIDE FINANCIÈRE NE DOIT PAS ÊTRE PRÉJUDICIABLE*

Le Conseil constate que le gouvernement maintient une structure analogue à ce qui existe actuellement. Cette structure est basée sur l'aptitude des adultes à intégrer l'emploi en fonction de contraintes. Cette façon de catégoriser semble soulever plusieurs difficultés. D'une part, il est très complexe d'estimer avec justesse des contraintes personnelles. D'autre part, cette catégorisation est susceptible d'accentuer les préjugés à l'égard des prestataires de l'assistance-emploi en distinguant « les bons et les mauvais pauvres ».

De plus, le projet de loi prévoit créer des programmes discrétionnaires dépourvus de droit d'appel. Le Conseil émet des réserves sur la structure proposée qui, compte tenu de l'information disponible actuellement, ne permet pas d'affirmer qu'il s'agit d'une réelle bonification de ce qui prévaut actuellement. Le Conseil est aussi préoccupé du fait que la réglementation pourrait faire varier les règles et les modalités pour chacun des programmes sans que n'en soit démontrée la pertinence. Il soutient l'importance de s'assurer que la structure des programmes d'aide financière ne soit pas préjudiciable aux prestataires.

Lorsqu'il s'agit de mesures d'aide aux familles, la préférence du Conseil s'est toujours portée vers des mesures universelles qui évitent la catégorisation des familles. Une prestation de base qui couvre les besoins essentiels à laquelle s'ajoute des prestations spécifiques pour des besoins particuliers aurait l'avantage de ne pas discriminer les prestataires en fonction de leur aptitude à l'emploi. Il serait préférable d'opter pour un mode d'établissement de la prestation en fonction des besoins des individus et des familles.

S'il faut maintenir la catégorisation, le Conseil suggère, tout au moins, d'élargir la notion de contraintes sévères à l'emploi, en accordant plus d'importance aux conditions psycho-sociales. Ce faisant, les enfants qui vivent avec un parent qui présente des difficultés importantes d'insertion sociale et professionnelle, sans pour autant correspondre aux critères médicaux établis pour avoir droit au Programme de solidarité sociale, pourraient, tout au moins, bénéficier du fait que la famille recevrait une prestation maximale. Car, faut-il le rappeler, les conditions économiques des familles influencent directement le développement des enfants. Le Conseil de la famille et de l'enfance fait valoir que le

soutien économique adéquat aux familles en situation de pauvreté se doit d'être considéré comme un investissement pour l'avenir.

3. *LA PROTECTION DES PRESTATIONS DE BASE DOIT ÊTRE ASSURÉE*

Le Conseil croit essentiel que l'État assure la protection d'une prestation de base couvrant les besoins essentiels. Dans son plan d'action, le gouvernement reconnaît que plusieurs réductions du montant de l'aide financière « peuvent se traduire par une diminution parfois importante du chèque d'assistance-emploi »[6]. C'est ainsi qu'il annonce que pour protéger les prestations de l'assistance-emploi et ce, en conformité avec ce que prévoit la Loi[7], le principe d'une prestation minimale au *Programme d'assistance-emploi* sera inscrit dans la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*[8]. Le plan fait mention de l'introduction d'un « barème plancher » qui s'appuie sur une approche incitative plutôt que punitive.

Conformément à ce qu'il avait annoncé, l'article 49 du projet de loi édicte que la « prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus ou d'abandon d'emploi ». Or, l'application de plusieurs règles administratives pourrait réduire le montant de la prestation de base : la valeur des biens, l'avoir liquide, l'estimation de la contribution parentale, le remboursement d'un trop-perçu, etc. Le gouvernement prévoit permettre aux prestataires de posséder des biens et des avoirs liquides d'une valeur supérieure à celle permise actuellement. Toutefois, en l'absence de dispositions réglementaires, il est impossible d'estimer l'impact de cette règle sur la réduction de l'aide.

Il pourrait donc arriver qu'une famille se retrouve avec des ressources inférieures à ses besoins de base parce que sa prestation est réduite à cause de la valeur de sa maison, dont elle ne peut facilement se départir. Il pourrait en être ainsi pour les familles qui devront rembourser un montant versé en trop, sans pour autant qu'il s'agisse d'une fraude. La surestimation administrative de la contribution parentale pourrait aussi laisser des jeunes avec des ressources qui ne comblent pas leurs besoins de base.

Toute cette question doit être traitée en lien avec l'engagement solennel pris par le Québec de faire diminuer la pauvreté au cours de la prochaine décennie. Le Conseil est conscient que l'effort financier pour réduire la pauvreté ne peut se faire que graduellement. Il invite le gouvernement à s'assurer qu'aucune disposition ne prive une personne seule ou une famille des ressources financières nécessaires pour couvrir ses besoins de base. Il souhaite que le projet de loi et sa réglementation parviendront progressivement à sortir de la pauvreté certains groupes. Dans ce sens, les familles devraient faire partie des priorités gouvernementales.

---

[6] Gouvernement du Québec, *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir. Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.* p. 40.
[7] Référence à l'article 15 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.*
[8] Référence à la loi d'aide sociale en vigueur.

Par ailleurs, le Conseil estime que le projet de loi doit assurer à tous la pleine compensation par rapport à l'augmentation du coût de la vie. Le Conseil déplore la décision gouvernementale de limiter le taux d'indexation des prestations aux personnes considérées aptes au travail. Cette décision apparaît d'autant moins souhaitable qu'elle touche des familles qui ont des enfants à charge.

Le Conseil fait aussi remarquer que les ménages avec contraintes sévères à l'emploi ne pourront être assurés d'une pleine compensation de la réduction de leur pouvoir d'achat due à l'augmentation du coût de la vie. Rappelons que le gouvernement a décidé que le taux d'indexation sera le même que celui prévu dans le régime d'imposition des particuliers. Or, les règles fiscales ont été modifiées, lors du dernier budget, de façon à ce que l'indexation soit basée sur l'inflation, en excluant le tabac et l'alcool. Il s'agit pour ce groupe d'un recul, puisqu'il pouvait auparavant bénéficier du taux établi par la Régie des rentes. Celle-ci fixait et fixe encore son taux d'indexation sans faire de déduction, ce qui constitue une protection globale contre l'augmentation du coût de la vie.

4. LES MESURES INCITATIVES DOIVENT ÊTRE ACCESSIBLES ET ADAPTÉES

Le Conseil de la famille et de l'enfance souscrit à l'approche incitative adoptée par le gouvernement et à l'abandon des mesures coercitives. Il ose espérer que d'aucune façon la « prime à la participation » ne soit nécessaire pour combler les besoins de subsistance.

Il rappelle qu'outre les fonctions d'assurer le minimum vital et la répartition de la richesse, l'État a une responsabilité à l'égard du développement des personnes. Il est essentiel d'offrir les conditions favorisant le plein épanouissement des individus en tenant compte de leurs capacités et de leurs limitations. L'accès à une formation qualifiante devient un atout important, que celle-ci s'exprime par une formation scolaire, technique ou universitaire, une formation en entreprise ou par des expériences communautaires. L'enjeu est de taille puisque nous nous dirigeons toujours davantage vers une société du savoir. De là, toute l'importance de favoriser le retour aux études et la formation continue.

Par ailleurs, maintes études ont démontré que les difficultés d'insertion sociale et professionnelle sont réelles et s'accentuent avec le temps. Il est donc judicieux que l'État se dote d'une gamme de services et de mesures et que ceux-ci soient accessibles sur tout le territoire québécois. Le Conseil insiste sur l'importance que les démarches d'insertion conviennent à la situation des prestataires. Il y a lieu d'éviter une succession de mesures peu propices à l'amélioration de leur situation.

Pour les prestataires aptes à intégrer le marché du travail, il convient de viser des mesures et des services qui conduisent vers des emplois de qualité afin d'éviter les va-et-vient entre l'emploi et l'aide sociale. Il y a nécessité aussi de s'assurer que ces emplois procurent des qualifications transférables qui favorisent la progression du parcours professionnel, tout en évitant la création d'un bassin d'emplois précaires qui confinent les

travailleurs dans des emplois sous-payés. Il est de la responsabilité de l'État de contrer la précarisation de l'emploi.

Le Conseil appuie les intentions gouvernementales d'allouer une prime à la participation pour permettre à une personne de réaliser des activités favorisant sa participation sociale et communautaire (article 15). Cette disposition s'inscrit parfaitement dans les visées du Conseil; toutefois, celui-ci demeure inquiet quant à la mise en œuvre de cette mesure. Les ressources financières et humaines consenties aux fournisseurs de service (MESSF) permettront-elles une offre de services adéquate et substantielle aux personnes non admissibles à l'assurance-emploi? Cette question doit être bien évaluée, tout particulièrement lorsque le gouvernement annonce que l'accroissement de ses interventions auprès des prestataires de l'assistance-emploi est conditionnel à la conclusion d'une entente avec le gouvernement fédéral concernant l'utilisation du fonds de l'assurance-emploi.

Les consultations menées par le Conseil l'ont amené à constater que plusieurs jeunes adultes, particulièrement lorsqu'ils ont des enfants à charge, aspirent à améliorer leur situation professionnelle, ce qui nécessite souvent une formation additionnelle. Or, nombre d'entre eux sont confrontés à des difficultés majeures en lien direct avec les ressources limitées allouées à Emploi-Québec et au secteur de l'éducation des adultes.

Les membres du Conseil s'interrogent quant à l'article 17. Cet article permet au ministre de reconnaître, à titre de prime à la participation, une aide financière versée par une personne, une association, une société ou un organisme auprès de qui de telles activités sont exercées. Il peut être souhaitable que des groupes s'associent aux démarches d'une personne prestataire par une contribution financière additionnelle, non comptabilisable dans le calcul de la prestation. Toutefois, il apparaît peu souhaitable que ces contributions dispensent l'État de ses responsabilités.

Par ailleurs, le Conseil constate avec plaisir que le gouvernement, par des actions concertées, visera des services continus et intégrés[9]. Il espère que cette volonté se reflétera dans les actions interministérielles, particulièrement dans le domaine familial.

5. La dignité doit être préservée

Le Conseil de la famille et de l'enfance soutient l'importance de respecter les individus. La dignité doit être préservée, particulièrement dans un projet de loi qui vise une clientèle qui se retrouve dans une situation de vulnérabilité. Dans ce sens, le Conseil s'interroge sur la pertinence de l'article 53. Cet article prévoit que lorsque le prestataire fait défaut de payer le loyer, le ministre doit, sur réception d'une ordonnance de la Régie du logement, verser une partie de la prestation au locateur. Tout en reconnaissant que des situations conflictuelles peuvent survenir entre le locataire et le locateur, le Conseil se demande s'il s'agit de la meilleure approche à adopter. Des inquiétudes sont soulevées sur le risque

[9] Référence à l'article 37.

que ce procédé puisse ouvrir la porte à d'autres déductions pour des biens et des services, remettant ainsi en question la capacité des prestataires à s'administrer.

La mondialisation de l'économie et l'évolution des marchés locatifs ont accentué la difficulté à se loger. Le coût du logement occupe une part importante du budget familial. Déjà en 1996, il était estimé que 42 % des ménages locataires du Québec y consacraient 30 % et plus de leur budget[10]. Le problème est réel et reconnu. Le Conseil souligne que des investissements financiers substantiels ont été consentis par le gouvernement du Québec pour accroître le bassin de logements à coût abordable. Il apprécie cet effort et l'invite à poursuivre le développement de la construction de logements à coût abordable suite à l'entente avec le gouvernement fédéral. Ainsi, les familles en situation de pauvreté pourront bénéficier d'un coût de logement proportionnel à leurs revenus.

6. *LE BIEN-ÊTRE DES ENFANTS DOIT ÊTRE PRIORITAIREMENT ASSURÉ*

Le bien-être des enfants devrait être le souci premier du législateur. Celui-ci ne doit pas oublier que le niveau de vie des enfants dont les parents sont confrontés à des difficultés particulières, dépendra du soutien financier prévu par le projet de loi. Or, certaines situations sont susceptibles de détériorer les conditions économiques dans lesquelles vivent les enfants. La rupture conjugale en est une.

Il importe de mentionner que de trop nombreuses familles ont de faibles revenus de travail. Ainsi, une rupture peut provoquer la création de deux familles pauvres. Dans la majorité des cas, les statistiques sur lesquelles sont fondés les programmes considèrent cette configuration familiale comme une famille monoparentale et une personne seule. Or, cette dernière demeure un parent qui cherche à maintenir les liens familiaux. Plusieurs difficultés se posent alors à elle, ne serait-ce que celle de disposer d'un logement convenable pour accueillir ses enfants.

Pour le bien des enfants, il y a donc lieu de soutenir chaque parent confronté aux difficultés consécutives à une rupture conjugale. Dans le contexte du présent projet de loi axé sur l'aide de dernier recours, se pose la question de la comptabilisation des revenus de pension alimentaire. Le fait de réduire la prestation, même partiellement, soulève des problèmes d'équité qu'il faut prendre en compte. Une réflexion s'avère nécessaire. Tout en convenant que chaque parent doit assumer sa part de responsabilités financières à l'égard de ses enfants, il faut s'assurer qu'il dispose des ressources nécessaires pour le faire.

Le Conseil de la famille et de l'enfance croit pertinent de rappeler l'une des recommandations qu'il fit à la Commission des institutions, le 17 mars 2004, lors du dépôt du projet de loi n° 21, portant sur la fixation de pensions alimentaires pour enfants.

[10] Gouvernement du Québec. Commission de l'aménagement du territoire. *Mandat d'initiative sur le logement social et abordable. Document de consultation. Septembre 2002.* Document préparé par Daniel Gill.

Dans son mémoire[11], le Conseil invite le gouvernement à revoir la notion de pension alimentaire en donnant suite à l'obligation qui lui est faite, en vertu de l'article 61 de *la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale,* de déposer, avant le 5 mars 2005, un rapport et des recommandations portant sur la façon dont sont considérés les revenus de pension alimentaire pour enfants dans l'ensemble des programmes gouvernementaux. En outre, le Conseil propose au gouvernement d'élargir sa réflexion en considérant qu'il est de la responsabilité de l'État d'adapter son soutien aux réalités des familles, dans le respect des parcours conjugaux et familiaux.

Par ailleurs, le Conseil soutient l'importance d'assurer la cohérence de la réforme de la sécurité du revenu avec l'ensemble des autres programmes destinés aux familles, notamment avec la mesure « Soutien aux enfants ». Tout en félicitant le gouvernement d'avoir, dans son dernier budget, favorisé le soutien aux familles qui ont des enfants à charge, le Conseil cherche à s'assurer que le versement trimestriel prévu pour cette mesure ne causera pas de préjudice aux familles prestataires. Dans ce sens, les dispositions réglementaires concernant les avoirs liquides devraient être analysées de près. Il y a lieu aussi d'être attentif aux besoins des familles qui recevaient une aide financière dans le cadre du programme APPORT, de telle sorte qu'elles ne soient pas pénalisées par les nouvelles dispositions fiscales.

7. *LES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DOIVENT ÊTRE UTILISÉS EN DERNIER RECOURS*

Le Conseil de la famille et de l'enfance est préoccupé par l'accroissement des pouvoirs réglementaires et discrétionnaires accordés au ministre par le projet de loi. Il reconnaît qu'une certaine souplesse est nécessaire pour favoriser les projets novateurs et pour adapter les mesures et les programmes aux réalités territoriales. Cependant, l'utilisation de pouvoirs discrétionnaires, dépourvus de droit de recours pour les prestataires, doit se faire avec parcimonie. Il y a là un risque d'iniquité. Comment les personnes qui se sentent lésées pourront-elles se faire entendre? Une grande prudence s'impose, d'autant plus que le projet de loi confie à la réglementation un vaste champ d'interventions en lien avec l'admissibilité à l'aide financière.

[11] Conseil de la famille et de l'enfance, *La pension alimentaire, une notion à revoir. Mémoire sur le projet de loi n° 21. Loi modifiant le Code civil et le Code de procédure civile en matière de fixation de pensions alimentaires pour enfants.* 17 mars 2004, 18 p.

8. *LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES ENFANTS MAJEURS AUX ÉTUDES DOIVENT ÊTRE EXAMINÉES*

Le Conseil attire l'attention de la Commission sur la situation des enfants à charge aux études. Il lui apparaît que l'article 20, 2e paragraphe, nécessite des précisions. Selon cet article, l'enfant majeur qui fréquente un établissement d'enseignement pourrait, sous réserve des cas et conditions prévus par règlement, être considéré à la charge de son père ou de sa mère ou d'un autre adulte. Or, cette disposition correspond à un article de la loi actuelle qui n'est pas en vigueur (article 20). Pourquoi alors maintenir cette disposition? Quel lien doit-on établir avec l'article 24? Le 1er paragraphe de cet article énonce que ne sont pas admissibles à une aide financière l'adulte qui fréquente un établissement d'enseignement et une famille qui compte un tel adulte. Le Conseil aimerait avoir l'assurance que le projet de loi ne limitera pas l'accès des enfants majeurs à déposer en leur nom une demande d'aide financière, et que les familles prestataires de l'aide sociale n'auront pas à assumer un poids financier disproportionné par rapport à leur capacité financière.

Il y a lieu aussi de s'assurer que ces dispositions soient cohérentes avec celles du Programme des prêts et bourses. Le Conseil exprime son inquiétude à l'égard de l'accès des jeunes aux études postsecondaires et du niveau d'endettement de ceux-ci. Il serait très regrettable que les lacunes du soutien financier pour les études, associées aux conditions précaires du marché du travail, conduisent les jeunes vers la pauvreté.

La situation des étudiants de niveau postsecondaire qui ont des enfants est particulièrement préoccupante. Déjà en 2001, le gouvernement reconnaissait que le Programme des prêts et bourses « est, dans sa logique même, actuellement peu adapté à la pluralité des réalités des adultes et aux difficultés auxquelles ils doivent faire face. Ces derniers représentent un segment de la population beaucoup moins homogène que les jeunes, particulièrement en ce qui a trait à leurs obligations familiales et aux charges financières qui en découlent. Les bases de calcul des montants accordés correspondraient actuellement peu aux besoins d'adultes plus âgés et sans emploi. »[12]. Considérant l'importance de la formation qualifiante pour l'amélioration des conditions de vie, le Conseil invite le gouvernement à actualiser son Programme d'aide financière aux études dans le but de prévenir la pauvreté. De plus, la prolongation de la durée des études est un élément dont il faut tenir compte dans le contexte démographique actuel. Le Conseil s'interroge aussi sur l'impact qu'aura la décision de réduire le montant des bourses sur les familles à revenus modestes ou moyens. Est-ce que cela accentuera l'appauvrissement de ces familles qui soutiennent économiquement leurs jeunes aux études?

[12] Gouvernement du Québec, Ministère de l'éducation, *Projet de politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue*, 2001, p. 39.

Recommandations

Dans le but de contribuer à l'amélioration du projet de loi n° 57, portant sur la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles,* le Conseil de la famille et de l'enfance formule ses recommandations.

Recommandation 1

Le Conseil recommande que l'article 1 soit libellé de façon à préciser que l'objectif du projet de loi sera d'assurer la couverture des besoins de base des individus. Le Conseil considère que les dispositions proposées au projet de loi ne constituent pas une protection suffisante pour garantir une prestation minimale couvrant les besoins essentiels, ni une protection adéquate vis-à-vis de l'accroissement du coût de la vie (taux d'indexation). Le gouvernement, conformément à son engagement de réduire la pauvreté, aurait intérêt à démontrer que, par ce projet de loi, il se dote d'outils pour améliorer de façon significative la situation économique des familles québécoises prises dans le cycle de pauvreté.

Recommandation 2

Le Conseil s'interroge sur le maintien de la catégorisation basée sur l'aptitude au travail et sur l'ajout de programmes discrétionnaires. Il s'inquiète du fait que la réglementation puisse faire varier les règles et les modalités pour chacun des programmes sans que n'en soit démontrée la pertinence. Le Conseil recommande au gouvernement de revoir la structure des programmes d'aide financière en axant ceux-ci sur les besoins des personnes seules et des familles. Une prestation de base qui couvrirait les besoins essentiels par exemple, à laquelle s'ajouterait des prestations spécifiques pour des besoins particuliers, aurait l'avantage de ne pas discriminer les prestataires en fonction de leur aptitude à l'emploi. De plus, le Conseil invite le gouvernement à restreindre l'utilisation de programmes discrétionnaires qui ne permettent pas de droit d'appel pour les personnes lésées.

Recommandation 3

Le gouvernement doit être particulièrement attentif à assurer la cohérence des mesures financières aux familles. C'est ainsi que le Conseil recommande au gouvernement de prendre position, dans des délais raisonnables, sur la notion des pensions alimentaires, non seulement sur la comptabilisation des revenus pour les prestataires de l'assistance-emploi, mais plus largement sur le soutien de l'État aux personnes à revenus précaires qui vivent des ruptures.

Recommandation 4

Le Conseil appuie le gouvernement dans sa décision d'opter pour une approche incitative en ne permettant pas que la prestation soit réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail. Il souscrit aux intentions du gouvernement de favoriser, outre l'insertion à l'emploi, l'insertion sociale et la participation active dans la société. Le Conseil de la famille et de l'enfance souhaite que l'approche retenue s'harmonise avec une offre de services variés, adaptés aux situations et disponibles sur l'ensemble du territoire. Il recommande que les ressources financières et humaines appuient cette approche de soutien à l'emploi, d'insertion sociale et communautaire.

Recommandation 5

La dignité doit être préservée. À cet égard, le Conseil recommande au gouvernement de revoir le bien fondé de l'article 53 portant sur la retenue pour défaut de paiement du loyer. Faisant suite à l'entente conclue avec le gouvernement fédéral concernant la construction de logements abordables, il invite le gouvernement du Québec à tout mettre en œuvre pour permettre aux familles à bas revenus d'avoir accès à un logement convenable dont les coûts seront proportionnels à leur capacité financière.

Recommandation 6

Le Conseil estime que la situation des enfants majeurs aux études qui peuvent être, selon la réglementation, considérés à la charge des parents, demande des éclaircissements pour ne pas pénaliser les jeunes adultes et leurs familles. Par ailleurs, la formation demeurant un outil essentiel pour prévenir et éliminer la pauvreté, le Conseil invite le gouvernement à revoir l'ensemble des programmes d'aide financière aux études de façon à offrir un soutien adapté et qui répond aux besoins des familles. Il faut éviter que les enfants aient à vivre dans des conditions difficiles en favorisant la formation professionnelle des parents. Pour y parvenir, le gouvernement devrait favoriser une offre de programmes variés et soutenus par une aide financière adéquate.

Conclusion

Le Conseil espère que l'intention du gouvernement, en déposant ce projet de loi, est de se donner les moyens de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en posant des actions qui « … doivent permettent d'intervenir à la fois sur les causes et sur les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour que chaque personne puisse disposer du soutien et de l'appui que nécessite sa situation… »[13].

Il souhaite que la réglementation soit soumise à une consultation publique lors d'une commission parlementaire ou, tout au moins, que soient entendus les points de vue des groupes représentatifs avant de procéder à l'adoption de celle-ci. Le Conseil confirme son appui à toutes les actions gouvernementales favorisant l'amélioration des conditions économiques des familles.

La cohérence des actions dans le domaine familial est indispensable, d'où l'importance que les dispositions d'un projet de loi devant assurer un soutien financier de base s'harmonisent avec une politique familiale globale. Il faut viser à sortir les familles de la pauvreté de façon durable.

[13] En référence à l'article 5 de *la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

Composition du Conseil de la famille et de l'enfance

MEMBRES

BLAIS, Marguerite
Présidente
Conseil de la famille et de l'enfance
Québec

AMIOT, Suzanne
Vice-présidente
Fédération des travailleurs
et des travailleuses du Québec
Montréal

CHABOT, Louise
Vice-présidente
Centrale des syndicats du Québec
Montréal
Vice-présidente
Conseil de la famille et de l'enfance

COUTURE, Suzanne
Conseillère municipale
Val-d'Or

COWELL-POITRAS, Jane
Conseillère municipale
Montréal

JOYAL, Renée
Professeure
Département des sciences juridiques
Université du Québec à Montréal
Montréal

KRONSTRÖM, Catrin
Avocate
Desjardins Sécurité financière
Lévis

LABRECQUE, Huguette
Ex-présidente provinciale
Association féminine d'éducation
et d'action sociale
Saint-Jean-Chrysostome

PITRE-ROBIN, Claudette
Directrice
Regroupement des centres de la petite
enfance de la Montérégie
Saint-Lambert

PRUD'HOMME, Gilles
Directeur général
Entraide pour hommes de Montréal
Montréal

RIGAUD, Guerline
Directrice générale
Maison Sam X
Montréal

ROY, Josée
Adjointe au comité exécutif
Confédération des syndicats nationaux
Montréal

RYAN, Monique
Avocate
Montréal

THÉRIAULT, Jean-Nil
Président
Association des Centres jeunesse du Québec et
responsable de la campagne de souscription
majeure de l'Université du Québec à Rimouski
Rimouski

MEMBRE DÉSIGNÉE
GAMACHE, Micheline
Sous-ministre adjointe
Ministère de l'Emploi, de la
Solidarité sociale et de la Famille

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE
BITAUDEAU, Isabelle